Voir aussi:

Structure urbaine;

Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir;

Zones d'activités et grands générateurs de trafic;

Pôles touristiques

Instances concernées:

Instance de coordination:
Service des constructions et de l'aménagement

Communes:
Toutes

Instances cantonales:
STE, SPC, PromFR, SEn, SCom, SAgri

Autres cantons:
VD, BE

Confédération:
ODT, OFROU, OFT, OFEFP

1. PROBLÉMATIQUE

La zone à bâtir délimitée et légalisée dans le plan d'affectation des zones est destinée à couvrir les besoins en matière de construction pour les quinze prochaines années, conformément aux dispositions fixées dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Au terme de cette période, le plan est révisé selon les dispositions prévues par le droit cantonal. Une révision du plan peut également être entreprise avant l'expiration de cette période, en fonction de l'évolution de l'urbanisation et des besoins réels de la commune. La Confédération, lors de l'approbation du plan directeur cantonal FR 87, a constaté que la zone à bâtir du canton de Fribourg était surdimensionnée. Elle a demandé au canton de prendre des mesures pour la réduire et la rendre conforme à la LAT.

Le canton ne doit pas uniquement gérer la zone à bâtir pour répondre à des exigences fédérales. Une bonne planification de la zone à bâtir permet également de prendre en compte les intérêts de la production agricole ou de la protection des ressources naturelles. Le territoire non construit est également un espace très recherché en matière de loisirs et de tourisme. Pour toutes ces raisons, la zone à bâtir ne doit pas pouvoir s'étendre sans limites dans le territoire cantonal.

Les règles à prendre en considération pour le dimensionnement de la zone à bâtir sont fixées dans le thème «Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir». Une typologie a été définie, ainsi que des facteurs à respecter dans ce domaine.

Le développement de l'urbanisation destiné à l'habitation pour les quinze années à venir était calculé jusqu'à présent en fonction de l'augmentation de la population enregistrée durant les quinze dernières années. Par la méthode des tendances, l'augmentation de la population enregistrée déterminait le potentiel de développement futur, lequel était ensuite traduit en m^2 de surface de terrain destinée à la construction. Cette méthode a ses limites dans la mesure où la détermination de la densité de la population n'était pas précise et que souvent la population de la zone agricole était prise en compte dans celle de la zone à bâtir. Une nouvelle méthode de calcul est fixée par le canton de Fribourg. Désormais, le développement n'est plus déterminé par le taux d'augmentation de la population mais sur la base de l'utilisation du sol enregistrée au cours des quinze dernières années, multipliée par le facteur retenu par le canton pour le type de commune concerné.

Il s'agit donc:

- D'évaluer les besoins de l'urbanisation sur une base plus pratique et transparente que celle utilisée jusqu'alors. La délimitation de la zone à bâtir sera calibrée en fonction des terrains effectivement bâtis et non plus en fonction de l'augmentation du nombre d'habitants.
- De mettre en place une stratégie conjointe d'affectation du sol et de gestion de la zone à bâtir.

2. PRINCIPES

Buts de la politique du canton

- Prévoir le développement à long terme de l'urbanisation et désigner les priorités de développement en fonction des endroits stratégiques à disposition.
- Dimensionner la zone à bâtir pour les quinze prochaines années en fonction des besoins d'utilisation du sol estimés, conformément aux facteurs fixés par le canton.
- Encourager la commune à échelonner l'urbanisation (étapes d'aménagement éventuelles), en fonction des besoins de la construction et de la réalisation de l'équipement de base.
- Planifier la réalisation de l'équipement de base à l'aide de l'aperçu de l'état de l'équipement et du programme d'équipement.
- Encourager les collectivités publiques à exercer une politique foncière active.
- Contribuer à augmenter la disponibilité des terrains libres de construction dans la zone à bâtir.

Principes de localisation

- Etudier l'orientation que l'urbanisation locale devrait prendre et les espaces à préserver pour des raisons paysagères, agricoles, naturelles et patrimoniales. Sur la base de cette analyse, les terrains non construits les plus intéressants en matière d'urbanisation sont définis comme «stratégiques».
- Affecter à la zone à bâtir tous les terrains partiellement ou largement bâtis situé à l'intérieur du périmètre d'urbanisation souhaité.
- Utiliser les réserves de terrains à bâtir légalisées et équipées existantes (équipement de base et de détail) avant de proposer de nouvelles extensions.
- Identifier les terrains non construits et non équipés (légalisés ou non) les plus judicieux en matière de continuité du tissu bâti et de frais d'équipement économiquement supportables pour accueillir le développement de l'urbanisation.
- Envisager le déclassement des zones légalisées non équipées et non construites en cas de surdimensionnement.
- Négocier avec les propriétaires des terrains non construits stratégiques, pour que ceux-ci s'engagent à mettre leurs terrains sur le marché ou à construire au cours des quinze années à venir.
- Maintenir ou affecter en zone à bâtir uniquement les terrains non construits et non équipés où les propriétaires se sont engagés à réaliser dans les quinze années à venir.
- Envisager de créer un droit d'emption pour la commune sur les terrains non construits stratégiquement intéressants, mais dont les propriétaires ne souhaitent pas réaliser l'équipement.
- Eviter de concentrer l'ensemble du développement communal dans les mains d'un seul propriétaire.
- Planifier l'équipement des terrains non équipés pour que celui-ci soit réalisé au cours des quinze ans qui suivent l'approbation du plan d'aménagement local.

Principes de coordination

- La méthode de calcul pour l'extension de la zone à bâtir s'applique aux zones destinées à l'habitation. L'extension des zones d'activités, des zones touristiques et des zones d'intérêt général est traitée respectivement dans les thèmes «Zones d'activités et grands générateurs de trafic», «Pôles touristiques» et «Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir».
- L'orientation de l'urbanisation tient compte des éléments tels que la qualité des surfaces agricoles, les dangers naturels, la nature et le paysage, le patrimoine, les nuisances, les biens d'approvisionnement, le maintien des ressources naturelles, etc.

3. RÉPARTITION DES TACHES

Le Service des constructions et de l'aménagement:

- Vérifie le dimensionnement de la zone à bâtir et examine le bien-fondé des mesures prises pour la gestion de cette zone dans le cadre des révisions des plans d'aménagement local.

Les communes:

- Disposent d'un délai de 10 ans, dès l'adoption du plan directeur cantonal, pour déposer l'équivalent d'un programme de révision auprès du SeCA afin de déterminer si, sur la base des facteurs retenus pour le dimensionnement des zones à bâtir, une révision est à envisager. Ce programme de révision sera également à produire lors de toute modification notoire de la zone à bâtir.
- Peuvent entreprendre une révision de leur plan d'aménagement local dès que le besoin est avéré et même si moins de quinze ans se sont écoulés depuis la dernière révision.
- Proposent l'étendue de la zone à bâtir dans leur plan d'aménagement local en fonction de la méthode fixée par le canton et prennent des mesures pour la gestion de cette zone en vue d'augmenter la disponibilité des terrains à construire.
- Veillent à l'équipement des terrains en zone à bâtir dans le délai prévu par le programme d'équipement.

Les communes du centre cantonal, des centres régionaux, des centres intercommunaux, des pôles touristiques ou les communes qui collaborent:

- Etablissent un plan directeur d'utilisation du sol en commun pour permettre de coordonner les réserves de zones à bâtir qui devront figurer dans leurs plans d'affectation des zones.

Les cantons voisins:

- Se consultent sur les projets de plans d'aménagement local des communes limitrophes.

4. MISE EN ŒUVRE

Conséquences sur les instruments de planification

Plan d'aménagement local

Les communes établiront leur plan d'aménagement local selon les étapes suivantes:

Programme de révision

En matière d'urbanisation, le programme de révision permettra d'établir le calcul général du dimensionnement des zones à bâtir à rechercher. Une fois identifié le facteur applicable pour la commune, ce calcul sera fourni sur la base d'un tableau qui donnera les indications suivantes:

- Surface de la zone à bâtir construite en m^2;
- Surface de zones à bâtir construites au cours des quinze dernières années;
- Surface estimée des réserves de zones à bâtir non construites nécessaires.

La surface estimée des réserves de zones sera obtenue sur la base de la multiplication de la surface de zones à bâtir construites au cours des quinze dernières années et du facteur attribué à la commune dans le thème «Concept d'urbanisation et critères pour le dimensionnement de la zone à bâtir».

Le calcul de la surface estimée donnera le cadre général à obtenir dans le cadre de la révision du plan d'aménagement local.

Toutes les communes du canton devront établir ce document dans un délai de dix ans après l'adoption du plan directeur cantonal.

Examen préalable du plan d'aménagement local

En matière d'urbanisation, le projet d'examen préalable comprend les documents suivants:

- Le plan directeur d'utilisation du sol;
- Le plan d'affectation des zones;
- L'aperçu de l'état de l'équipement;
- Un rapport explicatif et de conformité.

Le plan directeur d'utilisation du sol recense l'ensemble des terrains présentant un intérêt stratégique en matière d'urbanisation, même au-delà de quinze ans, et donne l'orientation générale dans laquelle le plan d'affectation des zones doit s'inscrire.

Le plan d'affectation des zones affecte en zone à bâtir tous les terrains construits et ceux non construits nécessaires au développement de l'urbanisation dans les quinze ans.

L'aperçu de l'état de l'équipement présente l'aptitude des terrains à la construction, compte tenu de l'aménagement et de l'équipement réalisés. Il couvre l'ensemble des zones à bâtir comprises dans le plan d'affectation des zones. Il est mis à jour tous les cinq ans.

Le dossier du plan d'aménagement local comprendra, pour les terrains non construits et non équipés, le programme d'équipement

défini par le droit fédéral qui permettra notamment de vérifier que la commune peut réaliser financièrement le développement souhaité.

Le rapport explicatif et de conformité présente les options du plan directeur d'utilisation du sol et du plan d'affectation des zones en ce qui concerne la délimitation et le dimensionnement de la zone à bâtir et démontre comment les réserves de la zone à bâtir seront effectivement utilisées. Il explique également comment les autres domaines de l'aménagement du territoire, outre l'urbanisation, sont pris en considération dans le plan d'aménagement local.

Examen final du plan d'aménagement local

En matière d'urbanisation, le dossier d'examen final comprend les documents suivants:

- Le plan directeur d'utilisation du sol;
- Le plan d'affectation des zones;
- L'aperçu de l'état de l'équipement;
- Le programme d'équipement;
- Un rapport explicatif et de conformité.

Révision partielle ou générale du plan d'aménagement local

Le plan d'affectation des zones et/ou le plan directeur d'utilisation du sol peuvent être révisés avant le délai légal de quinze ans, en cas de saturation de la zone à bâtir ou en fonction d'autres besoins explicités par la commune dans le cadre de la pré-étude.

5. RÉFÉRENCES

- Concept d'urbanisation: Pour renforcer le développement du canton de Fribourg, Planteam, janvier 2000.